RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.838/3
van 13 februari 2026

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, met betrekking tot de verlenging van de erkenningen voor netwerkradio-omroeporganisaties en de lokale radio-omroeporganisaties’

‡LW-BDC[NECBC-HIIDIRZ‡

Op 27 januari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel en Media verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, met betrekking tot de verlenging van de erkenningen voor netwerkradio-omroeporganisaties en de lokale radio-omroeporganisaties’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 februari 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 februari 2026.

*

‡LW-BDC[NECBC-HIIDIRZ‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Luidens artikel 134, § 2, van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende de radio-omroep en televisie’ zijn de erkenningen voor de netwerkradio-omroeporganisaties en de lokale radio-omroeporganisaties die verkregen zijn in de periode tussen 1 januari 2018 en 31 december 2019, verleend voor negen jaar met ingang van de datum die in het erkenningsbesluit is opgenomen. Voor de vanaf 1 januari 2018 tot 31 december 2018 verleende erkenningen betekent dit dat de geldigheidsduur ervan in principe verstrijkt op verschillende tijdstippen voorafgaand aan 31 december 2027.[2]

Als gevolg daarvan zouden verschillende nieuwe erkenningsrondes moeten worden georganiseerd in 2026 en in 2027. Om de duurtijd van de erkenningen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, en om rekening te kunnen houden met het in ontwikkeling zijnde rechtskader voor de erkenning voor DAB+-uitzendingen, dat in werking zou treden op 1 januari 2028, voegt het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap in deel IX (‘Overgangs- en slotbepalingen’) van het decreet van 27 maart 2009 een artikel 243/1 in, naar luid waarvan in afwijking van het voormelde artikel 134, § 2, van het hetzelfde decreet, erkenningen van netwerkradio-omroeporganisaties en van lokale radio-omroeporganisaties die aflopen vóór 31 december 2027, worden verlengd tot die datum (artikel 2 van het voorontwerp).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. De ontworpen verlenging van de geldigheidsduur van oorspronkelijk voor een periode van negen jaar verleende erkenningen wordt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp als volgt verantwoord in het licht van het door richtlijn (EU) 2018/1972 ingevoerde Europees wetboek voor elektronische communicatie:[3]

> “Het Europees Wetboek voor Elektronische Communicatie (hierna: ‘EWEC’) biedt de mogelijkheid tot het verlengen van FM-frequenties[4]. Artikel 47 van het EWEC stelt immers het volgende: ‘De bevoegde instanties geven voordat zij overgaan tot toekenning of verlenging van die rechten, een duidelijke omschrijving van dergelijke voorwaarden,

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Volgens de gemachtigde zou dit het geval zijn voor 104 erkenningen.

[3] Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie’.

[4] *Voetnoot 4 van de aangehaalde memorie*: Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking) (Voor de EER relevante tekst) (PB L 321 van 17.12.2018, blz. 36).

‡LW-BDC[NECBC-HIIDIRZ‡

(…) Voorwaarden verbonden aan de verlenging van gebruiksrechten voor radiospectrum mogen voor bestaande houders van dergelijke rechten geen onrechtmatige voordelen opleveren.'. Daarnaast bepaalt artikel 48, lid 4 van het EWEC dat de bevoegde instanties in het kader van selectieprocedures aanvragen voor individuele gebruiksrechten voor radiospectrum op grond van objectieve, transparante, evenredige en niet-discriminerende criteria beoordelen. Dit artikel benadrukt dat deze criteria van tevoren vastgesteld moeten zijn. Tot slot is ook artikel 49, lid 1 van het EWEC relevant: 'Indien lidstaten door middel van individuele gebruiksrechten een machtiging verstrekken voor het gebruik van radiospectrum gedurende een bepaalde termijn, waarborgen zij dat het gebruiksrecht wordt verleend voor een periode die passend is, gelet op de overeenkomstig artikel 55, lid 2, nagestreefde doelen, waarbij zij er naar behoren rekening mee houden dat mededinging en met name doeltreffend en efficiënt gebruik van radiospectrum moeten worden gewaarborgd en innovatie en efficiënte investeringen moeten worden bevorderd, onder meer door in een passende periode voor de afschrijving van investeringen te voorzien.'.

De tijdelijke verlenging van één jaar voldoet aan de vereisten uit het EWEC. De tijdelijke verlenging dient een legitiem doel van algemeen belang: de overgangsmaatregel heeft als doel om een levend, kwalitatief en divers radiolandschap in stand te houden door het kunnen voeren van een coherent radiobeleid. Dit laatste kan alleen gerealiseerd worden als de duurtijd van de erkenningen zoveel mogelijk op elkaar afgestemd worden en gelijktijdig een nieuw regelgevend kader met betrekking tot het uitzenden van lokale en netwerkradio-omroeporganisaties op DAB+ wordt uitgewerkt. Zodoende dient de overgangsmaatregel de fundamentele belangen die aan een kwalitatief radiolandschap ten grondslag liggen. De potentiële impact van de met maximaal één jaar uitgestelde einddatum van de vervaldatum van de erkenningen die voor 31 december 2027 aflopen, is bovendien pertinent en evenredig tot het beoogde doel. De verlenging wordt zoals hierboven aangegeven beperkt in duur, een nieuwe erkenningsronde wordt tegelijkertijd voorbereid en een nieuw regelgevend kader voor het uitzenden op DAB+ is in volle voorbereiding. De toegang van nieuwe kandidaat-lokale en netwerkradio-omroeporganisaties tot FM-frequenties wordt zodoende slechts voor een beperkte duur van één jaar uitgesteld en biedt ook deze nieuwe kandidaat-lokale en netwerkradio-omroeporganisaties de kans om vanaf 2028 mee te stappen in het nieuwe kader, dat in zal zetten op ontwikkeling van digitaal radioluisteren en de navolgende operationalisering van een toegekende erkenning."

3.2. Over de in de memorie van toelichting vermelde bepalingen van het Europees wetboek voor elektronische communicatie, merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 68.222/3 van 30 november 2020 het volgende op:

"De in de memorie van toelichting opgenomen verantwoording inzake de overeenstemming met artikel 47, lid 1, artikel 48, lid 4, en artikel 49, lid 1, van richtlijn 2018/1972 kan omwille van de volgende redenen niet overtuigen.

- Artikel 47, lid 1, van richtlijn 2018/1972 verwijst inzake de mogelijkheid tot een verlenging van de rechten inzake het gebruik van het radiospectrum naar de 'voorwaarden overeenkomstig artikel 30'. Artikel 30, lid 6, van dezelfde richtlijn betreft de situatie waarbij 'tussentijdse spoedmaatregelen' mogelijk zijn ingeval 'de bevoegde instantie, indien zij over bewijzen beschikt dat een inbreuk op de voorwaarden voor de algemene machtiging, op de gebruiksrechten voor radiospectrum en voor nummervoorraden of op de specifieke verplichtingen van artikel 13, lid 2, of artikel 47, lid 1 of 2, een directe en ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid, of ernstige economische of bedrijfstechnische problemen voor andere aanbieders of gebruikers van elektronische communicatienetwerken of -diensten tot gevolg zal hebben'. Deze hypothese is hier niet aan de orde.

‡LW-BDC[NECBC-HIDIRZ‡

- Artikel 48, lid 4, van richtlijn 2018/1972 gaat uit van ‘aanvragen’ in het kader van ‘selectieprocedures’. Die bepaling slaat dus niet op een bij decreet toegestane verlenging.

- Artikel 49, lid 1, van richtlijn 2018/1972 bepaalt dat het gebruiksrecht moet worden verleend voor een ‘passende’ termijn, zonder te voorzien in een uitzondering op het beginsel dat een selectie moet gebeuren op basis van objectieve, transparante, evenredige en niet-discriminerende criteria (zie artikel 48, lid 4, van de richtlijn).”[5]

Om dezelfde redenen kunnen de in de memorie van toelichting aangehaalde bepalingen geen grondslag bieden voor de verlenging van de erkenningen waarin het ontworpen artikel 243/1 van het decreet van 27 maart 2009 voorziet.

3.3. Luidens artikel 49, lid 4, van het Europees wetboek voor elektronische communicatie kunnen de lidstaten evenwel “de in dit artikel neergelegde geldigheidsduur van gebruiksrechten”, waaronder ook de in artikel 134, § 2, van het decreet van 27 maart 2009 vermelde erkenningen, “aanpassen teneinde te waarborgen dat de looptijden van rechten in één of meerdere banden tegelijkertijd verstrijken”.

Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp blijkt dat dit juist de bedoeling is van de ontworpen regeling: met de verlenging tot 31 december 2027 van de erkenningen van de netwerkradio-omroeporganisaties en de lokale radio-omroeporganisaties die voor die datum aflopen, wordt beoogd “de duurtijd van de FM-erkenningen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen” teneinde “het aflopen van de erkenningen zo veel mogelijk [te clusteren]” waardoor er “één grote FM-erkenningsronde georganiseerd [kan] worden voor netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties”.

Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“[Er werd] inderdaad van uitgegaan dat het algemene kader in artikel 49 lid 1 EWEC de juridische grondslag biedt voor de beperkte verlenging, omdat hierin wordt bepaald dat ‘Indien lidstaten door middel van individuele gebruiksrechten een machtiging verstrekken voor het gebruik van radiospectrum gedurende een bepaalde termijn, waarborgen zij dat het gebruiksrecht wordt verleend voor een periode die passend is’. Deze passende periode van een jaar voor de netwerkradio-omroeporganisaties en de lokale radio-omroeporganisaties wordt zoals beschreven in de memorie van toelichting geacht een proportionele verlenging te zijn in het licht van de doelstelling tot het zoveel mogelijk clusteren van het aflopen van de erkenningen.

De verlenging van een erkenning, *in casu* onder de vorm van een korte tijdelijke verlenging, is gebaseerd op dergelijk doeltreffend en efficiënt gebruik van radiospectrum. Wij begrijpen evenwel dat de bijzondere bepaling zoals beschreven in artikel 49, lid 4 EWEC toepasbaar is op de situatie zoals opgenomen in het voorontwerp en hier als rechtvaardigingsgrond voor deze verlenging kan dienen. Wij zullen de verwijzing naar dit artikel dan ook toevoegen in de memorie van toelichting.”

[5] Adv.RvS 68.222/3 van 30 november 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 12 februari 2021 ‘houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie met betrekking tot de landelijke en regionale radio-omroeporganisaties en de technische eindapparatuur voor FM-radio-ontvangst van radio-omroeporganisaties’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 593/1, 69, opmerking 7.3.

‡LW-BDC[NECBC-HIIDIRZ‡

3.4. Artikel 52, lid 1, van het Europees wetboek voor elektronische communicatie vereist evenwel dat de nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties daadwerkelijke mededinging bevorderen en verstoringen voorkomen van de mededinging op de interne markt wanneer zij overeenkomstig dit wetboek besluiten nemen inzake de verlening, aanpassing of verlenging van gebruiksrechten voor radiospectrum voor elektronische communicatienetwerken en -diensten.

De vraag rijst derhalve of de verlenging van de erkenningen waarin de ontworpen regeling voorziet, de mededinging niet verstoort. Hierover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde ontkennend:

> "De verlenging zal niet leiden tot marktverstoring, omdat dit een verlenging van een beperkte duurtijd betreft, nl. maximum één jaar. Zonder deze tijdelijke, strikt beperkte verlenging zou dit leiden tot een reeks versnipperde, opeenvolgende erkenningsrondes. Dergelijke fragmentatie bemoeilijkt net markttoegang voor nieuwkomers, creëert onzekerheid bij adverteerders en vermindert de voorspelbaarheid van investeringsbeslissingen."

Hiermee kan worden ingestemd.

3.5. Uit wat voorafgaat kan worden besloten dat de ontworpen regeling bestaanbaar kan worden geacht met het Europees wetboek voor elektronische communicatie. Het strekt evenwel tot aanbeveling om in de memorie van toelichting bij het voorontwerp die regeling nader te verantwoorden in het licht van de artikelen 49, lid 4, en 52, lid 1, van dat wetboek.

4.1. De ontworpen regeling doet een verschil in behandeling ontstaan tussen erkende radio-omroeporganisaties naargelang de datum waarop hun erkenning werd verleend, en de geldigheidsduur ervan afloopt: terwijl de erkenningen van radio-omroeporganisaties die tussen 1 januari 2018 en 31 december 2018 werden verleend, worden verlengd tot 31 december 2027, is dat niet het geval met de erkenningen van radio-omroeporganisaties die na 31 december 2018 werden verleend. De eerste categorie van radio-omroeporganisaties zal derhalve genieten van een erkenning die langer dan negen jaar duurt, terwijl voor de tweede categorie de erkenning beperkt blijft tot negen jaar.

4.2. Gevraagd om dit verschil in behandeling te verantwoorden in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, antwoordde de gemachtigde:

> "De tijdelijke verlenging, van maximum één jaar, dient een legitiem doel van algemeen belang: de overgangsmaatregel heeft als doel om een levend, kwalitatief en divers radiolandschap in stand te houden door het kunnen voeren van een coherent radiobeleid. Dit laatste kan alleen gerealiseerd worden als de duurtijd van de erkenningen, zowel FM als DAB+, zoveel mogelijk op elkaar afgestemd worden. Zodoende dient de overgangsmaatregel de fundamentele belangen die aan een kwalitatief radiolandschap ten grondslag liggen. Het gelijkheidsbeginsel wordt daarbij niet geschaad.
>
> Met het oog op de digitalisering van het radiolandschap wordt afgestapt van het operatormodel en wordt een omroepmodel ingevoerd (zie VR 2026 0901 DOC.0014/3). Rekening houdend met de voordelen die het omroepmodel met zich meebrengt, is het belangrijk om het omroepmodel zo snel mogelijk in te voeren. Uit de Radiostudie van het consortium van BrightWolves en de interdisciplinaire onderzoeksgroep imec-mict-UGent

‡LW-BDC[NECBC-HIIDIRZ‡

blijkt dat 1 januari 2028 daarbij de eerste opportuniteit is die zich voordoet om het omroepmodel voor DAB+ in te voeren. Op dat moment vervalt immers de licentie voor de multiplex 11A, die op 11 maart 2023 werd toegekend aan On Tower Netherlands 3 voor een duur van 22 juni 2024 tot en met 31 december 2027. Op 31 december 2027 vervalt eveneens de tijdelijke licentie die werd toegekend aan het samenwerkingsverband van omroeporganisaties die op het moment dat Belgian Tower Company afzag van zijn licentie voor mux 5A/5D gebruikmaakten van dat etheromroepnetwerk om hun omroepprogramma's aan te bieden. Om een coherent radiobeleid te voeren, is het daarom wenselijk om zowel voor DAB+ als voor FM zoveel mogelijk erkenningen te laten ingaan op 1 januari 2028. Om dit te kunnen realiseren, moeten de erkenningen van de lokale radio's die aflopen voor 31/12/2027 tot die datum verlengd worden. Deze beperkte verlenging zorgt er eveneens voor dat er een gecoördineerde FM-erkenningsronde kan worden georganiseerd.

Om een coherent radiobeleid te voeren, is het daarom niet alleen belangrijk om de duurtijd van de FM-erkenningen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, maar is dit ook noodzakelijk met het oog op de evolutie naar digitaal radioluisteren en de invoering van het DAB+ omroepmodel. Het clusteren van deze einddata vormt een essentieel element van het beleidsdoel: het laat toe om quasi de volledige sector op hetzelfde moment mee te nemen in de overgang naar digitaal radioluisteren en duidelijkheid te verschaffen over FM. Deze gelijktijdigheid is van groot belang omdat zij een coherente en marktvriendelijke transitie mogelijk maakt: zo kan er tegelijk ingestapt worden in het nieuwe digitale omroepmodel, binnen één duidelijk en uniform kader.

Er is daarbij geen sprake van ongelijke behandeling voor het zeer beperkt aantal radio-omroeporganisaties waarvan hun erkenning nog na deze datum doorloopt. Zij bevinden zich in een andere situatie. Deze erkenningen liggen reeds ruim buiten het tijdsvenster waarvoor clustering nodig is. Het is daarbij ook niet de bedoeling van de decreetgever om deze reeds verleende rechten voor wat de toekomst betreft in te korten tot 31 december 2027. De erkenningsduur voor deze radio-omroeporganisaties is voldoende lang om ook zonder een verlenging van hun erkenning de digitale omschakeling te kunnen maken. De invoering van het omroepmodel, de erkenningsprocedure en erkenningsvoorwaarden voor digitale radio-omroeporganisaties zal geregeld worden in het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie voor wat betreft de radio-omroeporganisaties (zie VR 2026 0901 DOC.0014/3, VR 2026 0901 DOC.0014/2, VR 2026 0901 DOC.0014/3). Dit ontwerp zal na definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering voor advies aan de Raad van State worden overgemaakt. Het voorontwerp dat ter advies werd voorgelegd aan de Raad van State heeft louter betrekking op de radio-omroeporganisaties waarvan de erkenning afloopt voor 31 december 2027 waarvoor een beperkte verlenging nodig en opportuun is in het licht van het hierboven geschetste doel."

4.3. In zoverre met de ontworpen regeling wordt beoogd een coherent radiobeleid te bewerkstelligen, kan inderdaad worden aangenomen dat ze een legitiem doel nastreeft. De verlenging van de geldigheidsduur van erkenningen die aflopen voor 31 december 2027 tot die datum, is ook pertinent voor de realisatie van dat doel: om de in het voormelde antwoord van de gemachtigde, maar ook in de memorie van toelichting, vermelde redenen, maakt die verlenging het niet alleen mogelijk om de toekomstige toekenning van erkenningen te groeperen, maar ook om daarbij rekening te houden met het in ontwikkeling zijnde regelgevend kader voor digitale radio.[6]

[6] In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld: "Het clusteren van de erkenningsrondes is niet alleen efficiënter, maar maakt het ook mogelijk om op dat moment met quasi de volledige sector van lokale en

‡LW-BDC[NECBC-HIIDIRZ‡

Voorts zijn de gevolgen van de ontworpen regeling niet kennelijk onredelijk. Vooreerst is de verlenging van de erkenningen waarin het voorontwerp voorziet, beperkt tot maximum een jaar. Voorts heeft die verlenging van eerder verleende erkenningen niet tot gevolg dat het in de toekomst (opnieuw) meedingen naar een erkenning volledig wordt uitgesloten. Er wordt immers in een nieuwe erkenningsronde voorzien voor erkenningen met ingang van 1 januari 2028. De mogelijkheid om mee te dingen naar een nieuwe of bijkomende erkenning wordt voor bepaalde FM-frequenties weliswaar tijdelijk uitgesteld, maar vermits die periode beperkt is in de tijd, kan worden aangenomen dat de legitieme verwachtingen van radio-omroeporganisaties die (opnieuw) zouden willen meedingen naar een erkenning, niet op buitensporige wijze worden aangetast.

Gelet op wat voorafgaat kan worden aangenomen dat het voormelde verschil in behandeling redelijk is verantwoord.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

netwerkradio-omroeporganisaties een stap te zetten in de evolutie richting digitaal radioluisteren. Zo is het de intentie om tegen de organisatie van deze nieuwe FM-erkenningsronde een nieuw regelgevend kader in te voeren met betrekking tot het uitzenden van lokale en netwerkradio-omroeporganisaties op DAB+. Op datzelfde moment kan er ook een DAB+-erkenningsronde worden georganiseerd."

‡LW-BDC[NECBC-HIIDIRZ‡